Summary of proposals made by the Commissioner of Official Languages to the President of Treasury Board, in the context of the Human Resources Modernization initiative, in September 2001.

Towards a Modern and Bilingual Public Service

Thanks to the *Official Languages Act* and efforts by various levels of government in the last thirty years, the federal Public Service has evolved in a way that generally reflects a fundamental characteristic of Canadian society: its linguistic duality. The rate of progress has varied a great deal during this time, however, subject to economic, social, and administrative factors. As a result, the official languages have not been a consistent priority of the federal government. After all these years, the official languages are not yet integrated into operational and human resources management in the Public Service. Too often, they remain a secondary concern.

The reform of the federal government human resources management, underway since April 2001, presents an ideal opportunity to correct this significant weakness. The changes announced by the government must take into account the requirements of the *Official Languages Act* and the fact that Canada's linguistic duality is one of its fundamental values, as set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

Efforts in this area will have to focus on three main objectives: 1) official languages must be fully integrated into the operations of the Public Service and become a permanent element of the culture of each institution; 2) emphasis must be placed on increasing the awareness and responsibility of all staff, through an approach based on values and that focuses on the benefits of the presence of both languages and cultures in the Public Service; and 3) such efforts should not neglect the use of new incentives that is central to the new human resources management trends.

The following suggestions are inspired by these three governing ideas; they are derived from a presentation made by the Commissioner of Official Languages to the Treasury Board Secretariat in the context of its initiative to modernize the human resources management.

Time for a change in culture

New approaches are needed to make the official languages a living part of federal institutions. As in human resources management, we must move from an approach based largely on rules and codes to one based on values. The government must promote the official languages in a way that fosters a deeper commitment among all staff by placing greater emphasis on the cultural and social dimensions of the program, including better knowledge and appreciation of the other group's identity, a better understanding of how the presence of the other language group enriches the Public Service, and the openness to diversity that can develop from an acceptance of

bilingualism.

Although an approach placing greater emphasis on values is required, we must also make it clear that these values are based on rights. Thus, while it is important to acknowledge the need for flexibility, one must ensure that the legal basis of the *Official Languages Act* is fully respected.

A responsible senior management

How can this change in culture be effected? First, Treasury Board must maintain and even expand its current role in making managers and employees aware of the importance of Canada's official languages. Second, everything suggests that the reform of human resources management will lead to more delegation of responsibilities to senior Public Service officials. We must ensure that this greater accountability extends to official languages and that it is reflected in management contracts between deputy ministers and the Clerk of the Privy Council and, within each department, between the deputy minister and senior officials.

Finally, we believe that, to accurately reflect the importance of linguistic duality as a key value in the Public Service, deputy ministers should be bilingual and every effort should be made to meet the requirement that all incumbents in EX positions in regions designated bilingual for language of work reach the CBC level of bilingualism by March 2003.

Accountability

In our view, Treasury Board should take a different approach to setting policies. Its role in this regard would be to establish basic policy principles and set expected results, rather than issue rules or specific instructions. Treasury Board should retain a key role in monitoring and auditing the implementation of the principles established and the results expected of institutions. This role should not, however, limit the responsibility of each institution for having its own monitoring systems to ensure that the deputy minister is able to effectively assess the performance of the institution and its senior managers.

Bilingualism as a basic skill

If the official languages are to receive their due in a modern human resources management system, knowledge of both official languages must be regarded as a basic skill, just like the other professional skills required. As shown by the increasing number of Canadians who are bilingual, learning a second language is a normal way to build one's skills.

To highlight the importance of knowing both languages, we will have to ensure that the points allocated for this skill are sufficient to have a real impact on the rating of positions. A corollary to this new approach is to move towards the general use of the imperative staffing method. The use of non-imperative staffing could have been justified in a context in which

unilingual individuals, especially unilingual Anglophones, had limited opportunities to learn the second language. This would have created unfair obstacles to obtaining bilingual positions. However, the resources allocated to language training programs and the opportunities that exist today to learn the other official language make it increasingly difficult to justify non-imperative staffing. The time is ripe for the government to seriously consider ways of eventually doing away with this staffing method and the impact this might have.

In the same vein, we also suggest that the bilingualism bonus be eliminated. Since knowledge of both languages would be part of the rated requirements in the classification of positions (or duties), its remunerative value would be placed on the same footing as that of other skills.

Identifying the language requirements of positions

An important element in the implementation of the *Official Languages Act* is the identification of the language requirements of each position in accordance with the need to serve the public and to allow employees to work in their preferred language. Although the system is not perfect, we believe it is a good way of meeting the requirements of the Act.

If the government's reform of human resources management includes a decision to hire employees who may be assigned to various duties according to operational needs, rather than to specific positions, care must be taken to ensure that: 1) the assignment of staff takes full account of bilingualism requirements for service to the public and language of work; and 2) the basic principle of the official languages program, namely institutional bilingualism (under which only some employees are required to be bilingual in order to meet the requirements of the Act) is respected.

Receptive bilingualism

To create an environment more conducive to the use of English and French as languages of work, we believe that the government should find ways that would allow employees to develop a very good passive knowledge of their second language, thereby allowing both language groups to use their preferred language more frequently, especially in preparing written material.

In view of the emphasis placed on horizontal initiatives in each department and among institutions, we believe that even the incumbents of unilingual positions should have some passive knowledge of their second language. Otherwise, written communications and discussions in meetings will continue to be primarily in one language as soon as there is one unilingual person in the communication chain.

Rethinking language training

The current language training system has received much criticism for its

inability to produce truly bilingual people, its worrisome waiting lists, etc.

Significant changes in language training are required. Language Training Canada should review its teaching methods and the content of its programs and focus on knowledge that is more closely related to the needs of the workplace, rather than offering general training. Moreover, the structure of the training could be divided into periods of classroom training and assignments in a workplace where the student's second language is used on a regular basis. Finally, language training needs should be included in each department's training and development plans.

Conclusion

Linguistic duality is a fundamental characteristic of Canadian society. For an increasing number of Canadians, it is a source of great pride and a reflection of our openness to diversity. Thus it is normal, even expected, that Canada's Public Service reflect our linguistic duality and core values.

The current initiative to modernize human resources management provides an ideal opportunity to fill certain gaps resulting from the fact that official languages have not always been an integral part of the federal apparatus. Leadership on the part of managers and mobilization at all levels are required to give the official languages a new impetus that will lead to further significant progress in the Public Service.

FRANÇAIS CONTENTS

FRANÇAIS | | | CONTENTS

Résumé des propositions faites par la Commissaire aux langues officielles à la Présidente du Conseil du Trésor, dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines, en septembre 2001.

Pour une fonction publique moderne et bilingue

Grâce à la *Loi sur les langues officielles* et aux efforts déployés par les divers gouvernements au cours des trente dernières années, la fonction publique fédérale a évolué dans une large mesure en tenant compte de l'un des traits les plus fondamentaux de notre pays : sa dualité linguistique. Le rythme des progrès a cependant beaucoup fluctué selon le contexte économique, social et administratif de l'heure, de sorte que les langues officielles n'ont pas constitué une priorité constante de l'administration fédérale. À preuve, après toutes ces années, les langues officielles ne sont pas encore intégrées à la gestion opérationnelle des ressources humaines de la fonction publique et trop souvent, elles demeurent une préoccupation secondaire.

L'exercice de modernisation de la gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral en cours depuis avril 2001 représente l'occasion idéale de corriger cette importante lacune. En effet, les transformations annoncées par le gouvernement devront tenir compte des exigences de la *Loi sur les langues officielles* et du fait que la dualité linguistique est une valeur fondamentale du Canada inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés.*

Les efforts de tous les intervenants et intervenantes devront s'articuler autour de trois axes : 1) faire en sorte que les langues officielles deviennent une valeur pleinement intégrée aux opérations de la fonction publique et fassent partie de la culture même de chaque institution; 2) faire davantage appel, pour y arriver, à la sensibilisation et à la responsabilisation de tout le personnel au moyen d'une approche fondée sur des valeurs et faisant ressortir les effets positifs de la présence des deux langues et des deux cultures au sein de la fonction publique; 3) ne pas négliger pour autant le recours à des incitatifs nouveaux intégrés au cœur même des nouvelles orientations de la gestion des ressources humaines.

Les propositions qui suivent s'inspirent de ces trois idées maîtresses et sont tirées de l'intervention de la Commissaire aux langues officielles auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre de l'examen visant à moderniser la gestion des ressources humaines.

Un changement de culture s'impose

Afin que les langues officielles deviennent une réalité bien vivante au sein des institutions fédérales, il est devenu nécessaire d'adopter de nouvelles façons de faire. Comme pour la gestion des ressources humaines, il faut

passer d'une approche largement fondée sur des règles et des codes à une approche fondée sur des valeurs. Le gouvernement doit donc promouvoir les langues officielles de manière à susciter chez tout le personnel un engagement plus profond, en accordant plus d'importance à la dimension culturelle et sociale du programme : une meilleure connaissance et appréciation de l'identité de l'autre; une meilleure compréhension de la contribution de l'autre groupe linguistique à la richesse de la fonction publique; l'ouverture à la diversité pouvant émaner d'une acceptation du bilinguisme.

Parallèlement, il importe de faire comprendre que ces valeurs se rattachent à des droits. Ainsi, tout en reconnaissant le besoin de souplesse, il faut s'assurer que les fondements juridiques de la *Loi sur les langues officielles* sont pleinement respectés.

Une haute gestion responsable

Comment amener ce changement de culture ? Le Conseil du Trésor doit évidemment continuer de jouer le rôle qui lui revient dans la sensibilisation des gestionnaires et du personnel – voire même l'accentuer. Par ailleurs, tout porte à croire que la réforme de la gestion des ressources humaines entraînera une plus grande délégation des responsabilités aux hauts dirigeants des institutions de la fonction publique. Il faudra s'assurer que cette imputabilité accrue s'applique aussi aux langues officielles et qu'il en soit tenu compte dans les contrats de gestion entre tous les sous-ministres et le greffier du Conseil privé et, au sein de chaque ministère, entre le ou la sous-ministre et les gestionnaires supérieurs.

Aussi, afin de bien refléter l'importance de la dualité linguistique comme valeur clé de la fonction publique, nous sommes d'avis que les sous-ministres devraient être bilingues et qu'il faut déployer tous les efforts nécessaires afin que soit atteint l'objectif exigeant que tous les EX dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail soient bilingues à la norme CBC d'ici mars 2003.

La reddition des comptes

Nous sommes d'avis que le Conseil du Trésor devrait adopter une approche différente en matière de gestion des politiques. Son rôle à ce sujet serait d'établir, sur la base des principes de politique qu'il aurait définis, des résultats attendus, plutôt que des règles ou des instructions précises. Dans ce contexte, nous estimons que le Conseil du Trésor doit garder un rôle très important de surveillance et de vérification à la fois de la mise en œuvre des principes énoncés et des résultats attendus de la part des institutions. Ce rôle ne doit pas pour autant se substituer à celui de chaque institution, dont c'est la responsabilité d'avoir ses propres systèmes de surveillance afin que le ou la sous-ministre soit en mesure de bien évaluer le rendement de son institution et de ses gestionnaires supérieurs.

Le bilinguisme, une compétence de base

Afin que les langues officielles aient la place qui leur revient dans un système moderne de gestion des ressources humaines, la connaissance du français et de l'anglais doit être considérée comme une compétence de base au même titre que les autres compétences professionnelles requises. Comme le démontre le nombre croissant de Canadiens et Canadiennes bilingues, apprendre une deuxième langue est un facteur normal d'enrichissement des compétences.

Afin de démontrer l'importance de la connaissance des deux langues, il faudra s'assurer que les points alloués pour cette compétence soient suffisants pour que cela fasse une différence réelle dans la cotation des postes. Cette nouvelle approche aurait pour corollaire celle de tendre vers l'utilisation généralisée du mode de dotation impératif. La dotation non impérative pouvait se justifier dans un contexte où les personnes unilingues, surtout celles de langue anglaise, avaient des occasions limitées d'apprendre la langue seconde, ce qui aurait posé des entraves injustes à l'accès à des postes bilingues. Mais compte tenu des ressources consacrées aux programmes de formation linguistique et des possibilités qui existent aujourd'hui d'apprendre l'autre langue officielle, la dotation non impérative se justifie de plus en plus difficilement. Il est donc temps que le gouvernement songe très sérieusement aux modalités et aux répercussions entourant l'élimination éventuelle de ce mode de dotation.

L'élimination de la prime au bilinguisme s'inscrirait dans la même logique. Puisque la connaissance des deux langues ferait partie des exigences cotées pour la classification des postes (ou des fonctions), elle aurait la même valeur sur le plan de la rémunération que les autres compétences.

Le système d'identification des exigences linguistiques des postes

L'identification des exigences linguistiques de chaque poste en fonction des besoins du service au public et du droit du personnel à travailler dans la langue de son choix constitue un élément important de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Même si le système n'est pas parfait, nous considérons qu'il constitue un bon mécanisme permettant de répondre aux exigences de la *Loi*.

Advenant que le gouvernement, dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines, opte pour le mode d'assignation à des fonctions plutôt qu'à des postes, il faudra s'assurer qu'on tienne pleinement compte, dans l'assignation du personnel : 1) des besoins en matière de bilinguisme, afin que les exigences relatives au service au public et à la langue de travail soient respectées; 2) du principe fondamental du programme des langues officielles, soit celui du bilinguisme institutionnel selon lequel seule une partie du personnel doit être bilingue pour répondre aux exigences de la *Loi*.

Pour un bilinguisme réceptif

Afin de créer un milieu plus propice à l'utilisation du français et de l'anglais comme langue de travail, nous pensons que le gouvernement devrait se

doter de moyens permettant aux membres de son personnel d'acquérir une très bonne connaissance réceptive de leur langue seconde. Les personnes appartenant aux deux groupes linguistiques auraient ainsi la possibilité d'utiliser plus régulièrement leur langue, notamment dans la préparation de documents.

Par ailleurs, étant donné l'accent qui est mis sur l'horizontalité, à la fois au sein de chaque ministère et entre institutions, nous sommes d'avis que même les titulaires de postes unilingues devraient être encouragés à acquérir une certaine connaissance réceptive de leur langue seconde. Autrement, les communications écrites et les échanges lors des réunions continueront à se faire très largement dans une seule langue, dès qu'il y a une personne unilingue dans la chaîne de communications.

Une formation linguistique à repenser

Le système actuel de formation linguistique fait l'objet de beaucoup de critiques : incapacité à produire des bilingues réels, listes d'attente inquiétantes, etc.

Des changements importants quant aux orientations de la formation linguistique sont nécessaires. Formation linguistique Canada devrait revoir ses méthodes d'enseignement et le contenu de son programme de manière à développer des connaissances plus étroitement liées aux besoins du contexte de travail, plutôt que d'offrir une formation générale. Par ailleurs, la formation devrait être divisée en périodes de formation théorique et en stages dans un milieu de travail où la langue seconde de l'apprenant ou apprenante est employée régulièrement. Enfin, les besoins en formation linguistique devraient être intégrés aux plans de formation et de perfectionnement de chaque ministère.

Conclusion

La dualité linguistique est un des principaux traits de la spécificité canadienne. Pour une majorité grandissante de nos concitoyens et concitoyennes, elle est une source authentique de fierté et un reflet de notre ouverture à la diversité. Il est normal et attendu que la fonction publique du Canada reflète cette caractéristique et intègre pleinement les valeurs qui la sous-tendent.

L'exercice de modernisation de la gestion des ressources humaines en cours fournit une occasion idéale de corriger certaines lacunes liées au fait que les langues officielles n'ont pas toujours été intégrées au fonctionnement de l'appareil fédéral. Il ne fait aucun doute que le leadership des gestionnaires et la mobilisation à tous les niveaux sauront donner aux langues officielles une impulsion nouvelle qui permettra d'autres progrès importants dans la fonction publique.

ENGLISH CONTENU

ENGLISH | | | CONTENU